Gestion publique

Organismes de réglementation

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

86-02126/

ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/21-1985F au Canada: 4,75 $
ISBN 0-660-91645-2 à l'étranger: 5,70 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	
MANDAT	1
APERÇU	5
CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉCISION	11
Introduction	11
Examen périodique obligatoire des lois régissant les organismes de réglementation	13
Directives en matière de politiques	14
Pouvoir du Cabinet de passer outre aux décisions d'un organisme	17
Pouvoir d'établir des règlements	19
PROCÉDURES DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION	23
Introduction	23
Audiences	24
Délais	25
Adjudication des dépens	26
Autres questions de procédure	29
NOMINATIONS	31
Introduction	31
Durée et conditions	31
Processus	32
Examen par le Parlement des nominations aux organismes de réglementation	33
Rémunération et avantages sociaux	34
Formation des membres des organismes	34
CONTRÔLES ADMINISTRATIFS	35
Responsabilités en matière de gestion	35
Contrôles en matière de personnel	35
Services de soutien communs	36
Processus budgétaire et orientation des organismes	37
Formalités administratives	37

AUTRES QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL 39

Processus d'autorisation du budget des dépenses par le Parlement et reddition annuelle des comptes 39
Transfert de pouvoirs 40
Évaluation du rendement des organismes 40
Recouvrement des coûts des organismes 41
Prestation de conseils par les organismes au gouvernement 42

PROBLÈMES PROPRES À UN ORGANISME 45

CCEA : Composition de la Commission et audiences publiques 45
CRTC : Décentralisation régionale, membres à temps partiel et pouvoirs de décision en matière de radiodiffusion 47
CCRT : Composition du Conseil 49
CRTFP : Coûts et recouvrement des coûts 50

Commission canadienne des droits de la personne 52

Intégration de la Commission du Tarif, du Tribunal canadien des importations et de la Commission du textile et du vêtement 54

ORGANISMES ET RÉFORME : CONCLUSIONS 57

CONSULTATIONS 59

PRÉFACE

En septembre 1984, le gouvernement a annoncé la création du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, dont la présidence a été confiée au vice premier ministre. Les autres rapports publiés dans le cadre de cet examen ont été élaborés par des groupes d'étude mixtes comprenant des représentants des secteurs public et privé et ont été examinés dans le cadre d'un processus uniforme, étant notamment revus par le Comité consultatif du secteur privé.

Cependant qu'était constitué le Groupe de travail, le vice premier ministre était chargé d'examiner des options en vue de réformer les relations entre le gouvernement et les organismes de réglementation.

Le présent rapport est le fruit des travaux d'un groupe d'étude distinct chargé de passer en revue les organismes de réglementation et de présenter des propositions au Cabinet pour étude. Ces propositions n'ont pas été examinées par le Comité consultatif du secteur privé, mais il a été tenu compte des secteurs public et privé tant dans la constitution du Groupe d'étude que dans le processus de consultation.

Le présent rapport a été publié avec les autres parce qu'il est lié à l'examen des programmes de réglementation effectué par un autre groupe d'étude et qu'il contient également des propositions visant à améliorer la gestion publique.

Ce rapport, comme tous les autres, constitue le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Il n'est l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Il vise simplement à favoriser une discussion éclairée et, en ce sens, constitue pour le gouvernement un outil précieux dans son processus décisionnel.

MANDAT

L'objectif du Groupe d'étude est d'examiner les moyens de réformer les rapports entre le gouvernement et les organismes de réglementation. Le Groupe doit recommander les options qui, à son avis, ont le plus de chances :

a. d'améliorer la reddition des comptes par les organismes de réglementation

b. d'assurer le degré de compétence, d'impartialité et d'objectivité requis pour atteindre les objectifs dévolus par la loi aux organismes de réglementation

c. de minimiser les effets négatifs que les procédures des organismes de réglementation peuvent avoir sur le secteur privé en général et les petites entreprises en particulier

d. d'éliminer les chevauchements, le double emploi et le gaspillage inutiles qui marquent les rapports entre les organismes de réglementation et le gouvernement.

Dans ce contexte, le rapport du Groupe d'étude examinera les moyens de réformer les rapports entre les organismes de réglementation et le gouvernement (machine administrative, Cabinet et Parlement). Il n'étudiera pas les solutions qui impliqueraient une modification du contenu des règlements (une déréglementation par la suppression de certaines règles juridiques restreignant le comportement du secteur privé). Il est en effet préférable que ces options soient traitées dans le contexte de l'examen que chaque ministre conduit à propos des secteurs industriels dont il est responsable. Le rapport du Groupe d'étude n'abordera pas directement non plus la gamme très étendue de programmes de réglementation mis en oeuvre au sein des ministères fédéraux, qui sont examinés par le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

Le Groupe d'étude chargé des organismes de réglementation utilisera essentiellement deux sources principales d'information : les études et rapports existants, d'une part, et les consultations au sein du gouvernement et avec des représentants du secteur privé, d'autre part. Il se servira également du travail que le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation aura

fait sur la question des rapports entre le gouvernement et les organismes de réglementation.

Par cette méthode, le Groupe d'étude s'emploiera à examiner des réponses possibles à toutes les questions que suscite son objectif. Les grands problèmes à considérer sont les suivants :

a. l'opportunité d'adopter comme règle générale le recours à des organismes de réglementation indépendants pour la prestation de programmes de réglementation

b. la meilleure façon de répartir la responsabilité des organismes de réglementation à l'égard du Cabinet et du Parlement, respectivement

c. le choix des mécanismes par lesquels les organismes répondront de leurs actes devant le Cabinet, par exemple :

- directives du Cabinet sur les politiques
- approbation des décisions par le Cabinet
- examen des décisions par le Cabinet
- règlement "couperet"
- examen par le Cabinet des dépenses que le secteur privé doit engager pour respecter les règlements
- préavis donné grâce aux calendriers ou aux ordres du jour des organismes

d. les meilleures méthodes pour évaluer le rendement des organismes de réglementation

e. la procédure devant régir le transfert, par le Cabinet, des fonctions d'un organisme de réglementation à un autre organisme gouvernemental

f. les questions relatives aux procédures de réglementation, notamment le rôle des fonctionnaires en tant qu'intervenants

g. l'adéquation des politiques et procédures existantes en ce qui concerne les comptes que les organismes de réglementation ont à rendre sur la gestion de leurs ressources financières et humaines.

Le rapport du Groupe d'étude proposera des mesures à prendre, par voie législative, par décret ou par tout autre moyen, le cas échéant.

APERÇU

Situation

La prolifération des organismes de réglementation au cours des dernières décennies a deux causes principales : l'augmentation considérable des interventions de l'État dans le domaine économique et le recours de plus en plus fréquent à des organismes, plutôt qu'à des ministères ou aux tribunaux, pour assurer la réglementation.

D'après des spécialistes consultés, les grands facteurs qui ont incité les pouvoirs publics canadiens à créer des organismes de réglementation seraient :

- le désir de déléguer à des organismes considérés comme jouissant d'une certaine indépendance la responsabilité de résoudre des questions politiquement délicates

- la nécessité de confier à un mécanisme public, fonctionnant selon des procédures établies, les décisions relatives aux droits individuels

- la nécessité de regrouper les connaissances techniques acquises par la spécialisation

- la réticence à confier aux tribunaux certaines questions qui, en raison de leur nature ou de leur ampleur, ne pouvaient être réglées, estimait-t-on, dans le cadre du système judiciaire.

Il n'est pas facile de situer les pouvoirs exercés par les organismes de réglementation dans la structure politique canadienne, ni de les définir en termes d'indépendance et de comptes à rendre. En effet, nous sommes régis par un gouvernement responsable où le pouvoir exécutif est confié à des ministres qui doivent répondre de leurs actes devant le Parlement et où les "fonctions judiciaires" sont exercées par des juges libres de toute influence politique. On estime généralement que les organismes de réglementation se situent quelque part entre l'exécutif et le judiciaire. Toutefois, on ne s'entend pas sur le degré d'indépendance dont ils devraient jouir à l'égard des pouvoirs politiques pour la prise de décisions. Certains s'inquiètent du fait que ces organismes, qui réglementent les intérêts publics et privés en vertu d'un pouvoir que leur accorde le Parlement, ne soient suffisamment responsables sur le plan politique;

par contre, d'autres craignent qu'une ingérence politique dans les activités d'un organisme "indépendant" ne vienne en annuler la raison d'être.

Les organismes de réglementation présentent des caractéristiques communes qui les distinguent des ministères : les décisions sont prises collectivement par les membres de l'organisme; ceux-ci sont nommés à titre inamovible pour une période déterminée; le processus de décision est bien structuré, souvent public, et il comporte une certaine continuité, étant fréquemment fondé sur des précédents. Ces organismes se distinguent aussi des tribunaux, car ils assument, entre autres, des fonctions ne se rapportant pas à l'arbitrage (telles que la prestation de conseils ou l'élaboration de politiques); ils comptent des membres non-juristes; chez certains, les procédures sont moins rigides; enfin, les parties en cause viennent d'un plus grand nombre de secteurs et ont des intérêts variés.

On peut différencier divers genres d'organismes de réglementation selon la nature de leurs fonctions et le degré d'indépendance dont ils jouissent en matière de décision. Dans certains cas, leurs fonctions comportent seulement la prise de décisions, alors que dans d'autres, elles englobent l'élaboration de politiques et la prestation de services consultatifs. De plus, les décisions des uns peuvent être cassées par le Cabinet aussi bien que par les tribunaux, alors que celles des autres ne peuvent faire l'objet que d'un appel devant un tribunal pour raison de droit ou de compétence. Le manque d'uniformité dans les raisons d'être de ces organismes explique ces différences.

Portée

Le Groupe d'étude chargé des organismes de réglementation a pour mandat de proposer des moyens de modifier les relations que le gouvernement entretient avec les onze organismes suivants :

- Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA)
- Conseil canadien des relations du travail (CCRT)
- Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)
- Tribunal canadien des importations (TCI)
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
- Commission canadienne des transports (CCT)
- Office national de l'énergie (ONE)

- Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP)
- Commission sur les pratiques restrictives du commerce (CPRC)
- Commission du tarif (CT)
- Commission du textile et du vêtement (CTV).

Le rapport du Groupe d'étude est axé sur les questions de forme, lesquelles sont groupées sous six rubriques comme suit : contrôle et responsabilités en matière de décision; procédures de réglementation; nominations; mécanismes de contrôle administratif; autres questions générales; problèmes propres à un organisme.

Notre rapport ne traite pas tous les aspects de la réforme de la réglementation. Conformément à notre mandat, nous ne proposons aucune option au sujet du contenu (p. ex. la suppression de certaines fonctions de réglementation). Cette tâche revient au Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation relevant du Groupe de travail ministériel, et les divers ministres en tiennent compte dans leurs revues des politiques. Notre rapport ne vise pas non plus les programmes de réglementation administrés par les ministères, cette question ayant été étudiée séparément dans le rapport du même Groupe d'étude.

Méthode de travail

Le Groupe d'étude chargé des organismes de réglementation a été dirigé conjointement par une conseillère du secteur privé, M^me^ Louise Martin, associée chez Clarkson, Tétrault, et un conseiller du secteur public, M. Kenneth Wyman, qui assument ensemble la responsabilité du présent rapport. Le Groupe a reçu l'aide de quelques fonctionnaires et de deux représentants du secteur privé (M. Louis Caouette, de la société Currie, Coopers and Lybrand, et M. Laurie Smith, de la société Bennett, Jones). M. Dan McCarthy, adjoint principal du vice-premier ministre, nous a également prêté son concours.

Dans l'élaboration de ce rapport, le Groupe d'étude s'est fondé sur trois principales sources d'information : études et rapports antérieurs; consultation des représentants du secteur privé; consultations au sein du gouvernement. Au nombre des études et des rapports antérieurs figurent ceux publiés par le Conseil économique, la Commission de réforme du droit, la Commission Lambert, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de

la réglementation (Comité Peterson, 1981) et le Groupe d'étude sur la réforme de la réglementation des organismes de l'État (Groupe d'étude du Bureau du Conseil privé, 1981). Nous nous sommes également inspirés du rapport du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation relevant du Groupe de travail ministériel.

Les discussions que nous avons eues avec le secteur privé ont été particulièrement utiles. Nous avons consulté un grand nombre de représentants d'entreprises visées par les réglementations, d'associations industrielles, de groupes de consommateurs et de travailleurs, ainsi que de personnes versées dans les domaines abordés dans notre rapport. On en trouvera la liste en annexe. Pour ce qui est des consultations au sein du gouvernement, nous avons procédé à des entretiens informels avec des hauts fonctionnaires et les chefs des onze organismes.

Cadre général

Les organismes de réglementation ont, par le passé, été créés au fur et à mesure des besoins. Comme il a été dit plus haut, il n'existe aucun critère uniforme sous-tendant leur existence. Il nous apparaît essentiel que soit établi un cadre général définissant les principes de base sur lesquels le gouvernement et le Parlement devraient se fonder pour décider quand il faudrait créer un organisme de réglementation et quelles fonctions lui confier. Ce cadre général aiderait également les organismes à s'acquitter de leur mandat. À notre avis, il conviendrait de l'incorporer dans la législation.

Dans nos conclusions à ce sujet, nous avons accordé la priorité aux questions que les personnes consultées, surtout du secteur privé, ont le plus souvent mentionnées comme étant préoccupantes. Voici donc ces conclusions :

a. Les organismes de réglementation ne devraient exister que dans les cas où il est démontré, d'une part, que la réglementation d'un secteur donné s'impose et, d'autre part, que les organismes en question assureraient les fonctions de réglementation de façon plus efficace et plus efficiente que les ministères ou les tribunaux.

b. Les fonctions les plus susceptibles de convenir aux organismes de réglementation concernent la prise de décisions touchant certains droits

précis, surtout lorsqu'il peut être démontré qu'il est nécessaire de protéger l'arbitrage des rouages de la politique et que les fonctions en cause nécessitent une procédure plus souple ou des connaissances plus spécialisées que celles des tribunaux en général.

c. L'ultime responsabilité en matière d'élaboration de politiques devrait être dévolue au Parlement et au Cabinet, soit aux représentants élus, et non aux membres nommés des organismes de réglementation. Les fonctions de ces derniers devraient se limiter, dans la mesure du possible, à l'arbitrage de certains cas et à l'élaboration de règlements, qui seraient sujets à l'approbation du gouverneur en conseil et àune publication préalable pour permettre au publicde faire part de ses commentaires.

d. Pour assurer l'arbitrage de cas précis, les organismes de réglementation devraient, contrairement aux ministères, jouir d'une grande indépendance à l'égard du gouvernement.

e. Les organismes de réglementation devraient être tenus, tout comme les ministères, de rendre compte au gouvernement de la gestion de leur budget.

f. Ils devraient adopter des procédures plus informelles et plus souples que celles des tribunaux et éviter de constituer un système par trop juridique afin de réduire au minimum les retards et les dépenses associés à la réglementation. Il y aurait lieu de consulter les entreprises visées et les autres parties intéressées et de leur permettre de participer pleinement au processus.

g. Les tribunaux devraient, en dernier ressort, veiller à ce que les organismes de réglementation n'outrepassent pas le mandat qui leur a été confié par le Parlement. Étant donné le coût du processus d'appel judiciaire, il importe que les organismes s'acquittent de leur mandat de façon responsable.

CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉCISION

Introduction

Les critères qui justifient le recours à un organisme de réglementation, de préférence à un ministère fédéral, pour prendre des décisions, promulguer des règlements ou remplir d'autres fonctions, ne font pas l'unanimité. Comme on l'a vu, les avis sont partagés aussi en ce qui concerne le degré d'indépendance dans la prise de décisions dont, une fois créés, les organismes de réglementation devraient bénéficier vis-à-vis du pouvoir politique. Néanmoins, les consultations et l'examen d'études antérieures auxquels nous avons procédé nous ont permis de dégager un certain nombre de principes que le secteur privé accepterait volontiers comme s'appliquant au contrôle et à la responsabilité en matière de décisions. Nous en avons donc tenu compte dans nos options, que voici :

a. Les objectifs et les fonctions d'un organisme de réglementation doivent être fondés sur une autorisation du Parlement, laquelle doit être exprimée de manière aussi claire et précise que possible dans le texte de loi qui porte création de l'organisme et lui fixe ses instructions initiales (loi constituante).

b. L'opportunité du recours à ce type d'organisme et le choix du régime de contrôle et de responsabilité en matière de décision dépendent de la nature des fonctions à remplir. Nous estimons qu'il est particulièrement important de faire la distinction entre les fonctions d'établissement des politiques d'une part, et les fonctions d'arbitrage dans des domaines précis correspondant à une série d'objectifs d'autre part.

c. Lorsqu'un organisme de réglementation remplit des fonctions d'arbitrage, nous estimons qu'il est en général préférable que ces fonctions continuent à être exercées au sein de cet organisme, plutôt que déléguées à un ministère. De plus, l'organisme de réglementation doit être très bien protégé contre toute influence politique dans l'exercice de ses fonctions d'arbitrage. Les décisions d'organismes de

réglementation, y compris l'arbitrage de questions spécifiques, doivent pouvoir faire l'objet d'un appel devant les tribunaux sur les points de droit ou de juridiction, mais rester, dans une large mesure, à l'abri d'un contrôle ou d'un examen du Cabinet. La plupart des représentants du secteur privé qui ont participé à notre processus de consultation se sont fermement prononcés en faveur de telles garanties. Ils estiment en effet que l'arbitrage exercé par un organisme de réglementation indépendant restera impartial dans la mesure où il sera libre de toute influence politique, et qu'il sera équitable s'il est mené selon une procédure connue permettant aux intéressés d'y participer.

d. Lorsque le mandat légal de l'organisme de réglementation énonce ses objectifs en termes généraux et lorsque, de ce fait, celui-ci jouit de beaucoup de latitude dans l'établissement de ses politiques, le Cabinet doit, croyons-nous, disposer des pouvoirs requis pour mieux limiter le cadre dans lequel l'organisme exerce ses fonctions d'arbitrage, sous réserve que des garanties suffisantes soient mises en place pour prévenir toute influence politique injustifiée. À l'appui de ce principe, nous soulignons les trois points suivants : en premier lieu, la responsabilité des questions de politique générale devrait incomber aux représentants élus du peuple, et non aux membres d'organismes de réglementation qui, eux, sont nommés. Deuxièmement, le régime de contrôle et de responsabilité devant le Cabinet doit être plus strict dans le cas des organismes de réglementation qui jouissent de beaucoup de latitude dans l'établissement des politiques découlant de leur mandat. Enfin, l'opinion s'inquiéterait probablement si le contrôle que le Cabinet exerce sur l'élaboration de politiques par ces organismes entravait sérieusement les décisions qu'ils ont à prendre dans certains cas déterminés.

Examen périodique obligatoire des lois régissant les organismes de réglementation

Notre système de démocratie parlementaire veut que les fonctions d'un organisme de réglementation lui soient dévolues en vertu de l'autorité du Parlement. Comme nous l'avons déjà indiqué, les pouvoirs doivent être expressément délégués dans le texte de loi qui porte création de l'organisme et lui fixe ses instructions initiales, parfois appelé "loi constituante". Il arrive que ces instructions soient fort précises, en particulier dans le cas d'organismes de réglementation qui n'ont que des fonctions d'arbitrage. Pour ceux qui ont de plus larges attributions, surtout si celles-ci touchent à l'élaboration des politiques, les instructions initiales sont parfois si générales qu'elles peuvent se réduire à la simple exigence d'agir dans l'"intérêt public".

À notre avis, la loi constituante de chaque organisme de réglementation et la façon dont celui-ci se conforme à cette loi devraient faire l'objet d'une revue périodique obligatoire par le gouvernement et par le Parlement. Un tel examen des fonctions et du rendement des organismes de réglementation devrait, croyons-nous, être aussi complet que systématique. Il faudrait pour cela que la loi y oblige le ministre qui répond de l'organisme devant le Parlement. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de donner des instructions pour que cet examen soit entrepris par le ministre désigné au moins une fois tous les sept ans, et que des évaluations à l'appui soient effectuées, au nom du ministre, par un groupe d'étude ou autre mécanisme approprié au sein duquel le secteur privé aurait une représentation majoritaire.

Nos observations sur la méthode d'exécution de ces évaluations sont présentées au chapitre intitulé "Procédures des organismes de réglementation".

Bien entendu, cet examen périodique obligatoire pourrait amener, au besoin, la suppression de l'organisme visé, mais nous ne préconisons pas un examen (dit "examen couperet") qui entraîne l'abolition automatique de l'organisme en l'absence d'une nouvelle autorisation du Parlement (clause d'"abolition couperet"). Selon nous, ce type de disposition, qui existe dans un certain nombre d'États américains, n'est pas souhaitable car elle pourrait soit accroître exagérément la charge de travail du

gouvernement ou du Parlement, soit amener la reconduction des lois existantes sans évaluation systématique.

De l'avis du Groupe d'étude, l'obligation légale d'un examen périodique qui donnerait lieu au dépôt d'un rapport devant la Chambre des communes, avec communication automatique au comité permanent approprié, permettrait d'éviter un problème que beaucoup de nos interlocuteurs ont soulevé : celui des organismes de réglementation qui continuent d'exister alors que leur mandat n'a plus sa raison d'être.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage que le ministre désigné soit tenu d'entreprendre un examen des fonctions et des activités de chaque organisme de réglementation au moins une fois tous les sept ans et, de plus, qu'un rapport fondé sur cet examen soit déposé à la Chambre des communes et automatiquement communiqué au comité permanent approprié. Le Groupe d'étude recommande également que ce comité permanent ait la possibilité d'interroger le ministre sur le contenu du rapport et d'obtenir (si nécessaire à huis clos) les études et les données utilisées pour le préparer.

Directives en matière de politiques

Sur le plan de la reddition des comptes, le CRTC, la CCT, la CCEA et l'ONE posent des problèmes particuliers, car leurs lois constituantes leur fixent des objectifs très généraux ou contradictoires. Ces organismes exercent donc des pouvoirs discrétionnaires considérables et établissent souvent eux-mêmes leurs politiques.

Le Groupe d'étude estime que le Parlement devrait mieux préciser les objectifs fondamentaux de ces quatre organismes. Dans certains cas, cependant, une telle précision n'est peut-être pas possible, en particulier lorsque les lois doivent être assez souples pour s'adapter aux changements conjoncturels. De fréquentes modifications aux lois constituantes pourraient, en effet, alourdir inutilement les travaux parlementaires.

Pour les cas où la loi constituante d'un organisme de réglementation lui donne beaucoup de latitude, des rapports antérieurs ont déjà proposé d'adopter des dispositions qui permettraient au gouverneur en conseil de lui donner des directives sur son orientation générale. Le gouvernement prévoit, dans le projet C-20, d'autoriser le gouverneur en

conseil à donner au CRTC, de sa propre initiative ou à la demande de cet organisme, des directives exécutoires sur toute question relevant de sa compétence. À noter également que le récent document de travail fédéral sur les transports propose qu'on autorise le gouverneur en conseil à donner des directives sur son orientation générale à l'organisme de réglementation envisagé pour remplacer la CCT.

Certains interlocuteurs du secteur privé souhaiteraient que le gouverneur en conseil soit autorisé à donner des instructions de fond, particulièrement aux organismes de réglementation, tels que le CRTC, la CCT, le CCEA et l'ONE, qui jouissent d'une grande indépendance aux termes des lois existantes. D'autres craignaient cependant qu'un tel pouvoir puisse être exploité, dans certains cas, pour influer sur les fonctions d'arbitrage des organismes. À cet égard, il convient de noter qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer nettement entre l'orientation générale et le rôle en matière d'arbitrage de certains organismes de réglementation, car souvent, dans la pratique, les deux aspects sont enchevêtrés.

D'après le Groupe d'étude, l'avantage qu'il y aurait à accorder au gouverneur en conseil le pouvoir de donner des directives doit être jaugé en fonction du mandat légal de chaque organisme de réglementation et des garanties qui seraient liées à l'exercice de ce pouvoir. Le Groupe d'étude estime que le pouvoir de donner des directives pourrait ne s'appliquer qu'aux organismes de réglementation qui, de par leur mandat, disposent de beaucoup de latitude pour orienter leur action et être assorti de garanties expresses dans la loi contre toute influence indue du gouvernement dans les fonctions d'arbitrage de ces organismes. Le Groupe considère de telles garanties comme indispensables pour dissiper les inquiétudes soulevées par le secteur privé. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de faire en sorte que :

a. Le Parlement soit prié de donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'émettre des directives uniquement à l'intention des organismes de réglementation indépendants, dont le mandat est assez général pour permettre d'élaborer et d'appliquer des politiques. Se fondant sur l'examen des organismes de réglementation dont il rend compte dans le présent document, le Groupe d'étude recommande également que le gouverneur en

conseil ait le pouvoir de donner des instructions au CRTC, à l'ONE, à la CCEA et à la CCT (ou à l'organisme qui la remplacera éventuellement). Il recommande pas que le gouverneur en conseil ait le pouvoir de donner des directives aux autres organismes de réglementation examinés dans cette étude, car ils ont des fonctions d'arbitrage plus étroites. En outre, le secteur privé est peu favorable à ce qu'un tel pouvoir puisse être exercé sur ces organismes.

b. Les instructions du gouverneur en conseil à un organisme de réglementation soient expressément limitées aux politiques. Le Groupe d'étude reconnaît qu'une certaine marge d'incertitude entoure la manière dont les tribunaux interpréteraient le terme "politique" ou "orientation". Cependant, nous estimons que cette restriction imposée au pouvoir du gouverneur en conseil de donner des directives est justifiée, car elle permet de rassurer de nombreux éléments du secteur privé qui craignent que, si le gouverneur en conseil disposait d'un tel pouvoir, il ne l'utilise à l'occasion pour influer sur les fonctions d'arbitrage d'un organisme de réglementation.

c. Le texte complet de toute directive concernant la politique soit obligatoirement transmis au Parlement trente jours de séance avant son entrée en vigueur. Ceci permettrait au Parlement et aux parties intéressées du secteur privé de se faire une idée du contenu de la directive proposée avant son application.

d. Lorsqu'une instruction du gouverneur en conseil a des répercussions sur une requête particulière dont a été saisi l'organisme de réglementation, la publication de l'instruction en question soit interdite pendant la période comprise entre le commencement d'une audience publique relative à la requête et le moment où intervient la prise de décision. Le Groupe d'étude estime cette garantie nécessaire pour protéger l'intégrité du processus d'arbitrage de l'organisme.

e. Avant le commencement d'une audience publique, le gouverneur en conseil soit autorisé à donner à

l'organisme de réglementation instruction de s'abstenir d'entendre une requête particulière avant l'expiration de 40 jours ouvrables. Ceci fournirait au gouverneur en conseil le temps de donner à l'organisme une nouvelle directive concernant toute question de fond soulevée par la requête. Une instruction de ce genre peut être considérée comme une intervention injustifiée du gouvernement dans le processus d'arbitrage d'un organisme. Le principe d'une telle directive (surtout si on l'assortit d'un délai pour l'émission d'une directive ultérieure pendant la période consacrée par l'organisme aux audiences et à la prise d'une décision) a été jugé raisonnable par beaucoup de ceux que nous avons consultés.

Pouvoir du Cabinet de passer outre aux décisions d'un organisme

En vertu des lois actuelles, le pouvoir de passer outre ne concerne que trois organismes de réglementation, le CRTC, la CCT et l'ONE. En ce qui concerne le CRTC, le pouvoir de passer outre du Cabinet est différent selon qu'il s'agit de radiotélévision ou de télécommunications. Dans le premier cas, le gouverneur en conseil peut renvoyer ou mettre de côté (mais non modifier) les décisions du CRTC concernant la délivrance, la modification ou le renouvellement de permis de radiotélévision. En ce qui concerne les télécommunications, le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler toute décision ou ordonnance du CRTC. Dans le cas de la CCT, un grand nombre des fonctions de délivrance des permis et de certification peuvent faire l'objet d'un appel devant le ministre, et le gouverneur en conseil a autorité de modifier ou annuler toute décision, ordonnance, règle ou règlement de la CCT. L'ONE, pour sa part, doit obtenir l'aval du gouverneur en conseil pour toute décision touchant les certificats d'installation de pipelines et de lignes électriques, ainsi que celles qui concernent les permis d'exportation et d'importation importantes. Le gouverneur en conseil n'a cependant pas autorité de passer outre à ses décisions concernant les droits et tarifs d'utilisation des pipelines.

La plupart des représentants du secteur privé consultés par nous sont d'avis qu'il n'est ni nécessaire ni approprié que le Cabinet puisse casser les arrêtés des organismes de réglementation qui ont des pouvoirs de décision étroitement définis. Ils diffèrent d'opinion sur la question de savoir si le Cabinet doit conserver ce droit sur les organismes dotés de larges pouvoirs discrétionnaires aux termes des lois actuelles (la CCEA, le CRTC, la CCT et l'ONE.) Certains considèrent que le gouverneur en conseil ne devrait pas avoir le pouvoir de passer outre, en particulier si on lui donne maintenant autorité d'orienter les politiques de ces organismes. D'autres estiment, au contraire, qu'il devrait le conserver, mais n'en faire usage qu'avec modération et dans des circonstances exceptionnelles. Plusieurs interlocuteurs nous ont également fait part de leur inquiétude devant l'absence d'une procédure minimale normalisée qui régisse l'examen des décisions des organismes de réglementation par le Cabinet.

Compte tenu de ce qui précède et du contenu des études antérieures dont nous avons pris connaissance, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'en ce qui concerne le pouvoir de passer outre du Cabinet, le gouvernement envisage de faire en sorte que :

a. Le gouverneur en conseil ait le pouvoir de passer outre aux décisions de la CCEA, du CRTC, de l'ONE et de la CCT (ou de l'organisme qui la remplacera éventuellement). Les dispositions actuelles concernant le pourvoi en appel devant les tribunaux des décisions de ces organismes sur des points de droit et de juridiction pourraient être maintenues. Il est recommandé, de plus, que le gouverneur en conseil ne soit pas habilité à passer outre aux décisions des autres organismes de réglementation dont il est question dans ce rapport.

b. Le pouvoir de passer outre soit le même pour la CCEA, le CRTC, l'ONE et la CCT (ou l'organisme qui la remplacera) et qu'il soit limité au pouvoir de renvoyer pour supplément d'examen ou de suspendre (mais non de modifier) les décisions. Cette proposition recoupe celle que nous avons déjà faite pour que le gouverneur en conseil soit habilité à donner des directives de fond à ces organismes. De l'avis du Groupe d'étude, si ce dernier pouvoir était instauré, il n'y aurait pas lieu d'habiliter le Cabinet à renverser les

décisions, à moins qu'il ne s'agisse là d'un mécanisme de contrôle de dernier ressort nettement limité. Donner au Cabinet un pouvoir de passer outre se réduisant à la possibilité de renvoyer pour supplément d'examen ou de suspendre les décisions des quatre organismes de réglementation mentionnés ci-dessus est le meilleur moyen, d'après le Groupe d'étude, de satisfaire à ces critères.

c. Un certain nombre de procédures visant à étudier le processus utilisé par le Cabinet pour examiner les décisions des organismes soient mises en oeuvre, comme suit :

1. Lorsque le gouvernement a l'intention de réexaminer une décision, ou qu'une partie fait appel, toutes les parties enregistrées et l'organisme de réglementation dont la décision est remise en cause en seraient avisés. Cet avis serait donné dans les trente jours suivant la décision, par la partie qui intente l'action en révision, y compris s'il s'agit du gouvernement.

2. Les parties enregistrées disposeraient de trente jours, à compter de la date de l'avis, pour présenter un mémoire écrit au Greffier du Conseil privé.

3. Pour assurer une instruction rapide des demandes en révision, le gouvernement pourrait, à n'importe quel moment, dans les quinze jours suivant la réception de la demande, décider qu'il ne procédera pas à l'examen de la décision et en informer le requérant et toutes les parties en cause.

4. Une copie de la décision rendue par le gouverneur en conseil devrait être transmise à chaque partie enregistrée et à l'organisme de réglementation.

Pouvoir d'établir des règlements

La loi constituante d'un organisme de réglementation lui confère généralement le pouvoir d'établir des règlements pour assurer l'exécution de son mandat légal, habituellement, sous réserve de l'approbation du

gouvernement. Cependant, le CRTC, la CCT, le CCRT et la CRTFP sont habilités à établir des règlements sans l'autorisation du gouverneur en conseil. Ces règlements peuvent avoir des conséquences importantes sur le plan des politiques.

De l'avis du Groupe d'étude, les règlements établis par les organismes devraient, en règle générale, être subordonnés à l'autorisation du gouverneur en conseil. À cet égard, nous rappelons le principe établi par le Special Committee of the House of Commons on Statutory Instruments (Comité spécial de la Chambre des communes sur les textes réglementaires) selon lequel, (traduction) bien que l'indépendance soit la marque des organismes judiciaires du gouvernement, elle ne devrait en aucun cas être l'apanage des organismes opérationnels. Le gouvernement du moment devrait être totalement responsable devant le Parlement et, par son intermédiaire, devant le peuple, de toutes les lois secondaires, que la politique qu'elles contiennent ait vu le jour au sein de la structure ministérielle existante ou ailleurs.*

Le Groupe d'étude estime que l'actuelle obligation légale, pour les organismes de réglementation, de faire approuver par le gouverneur en conseil les règlements qu'ils établissent devrait être maintenue. De plus, en ce qui concerne le CRTC, nous soumettons que, dans les cas où il est autorisé à établir des règlements, ceux-ci pourraient être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil avant d'être promulgués, à deux exceptions près. La première concerne le pouvoir qu'a le CRCT d'établir des règlements sur la proportion du temps pouvant être consacré à la radiodiffusion d'émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, et l'affectation, sur une base équitable, de ce temps entre les partis politiques et les candidats [sous-alinéa 16(1)(b)(iii) de la Loi sur la radiodiffusion]. La seconde concerne le pouvoir qu'a le CRTC d'établir des règlements concernant l'utilisation de mises en scène dans les émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti [sous-alinéa 16(1)(b)(iv) de la loi]. Le Groupe d'étude estime qu'étant donné leur nature, le CRTC devrait conserver l'entière liberté d'établir des règlements appartenant à ces deux catégories particulières.

---

*Canada Parliament, Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, 1968-69, pp. 34,35.

Nous soumettons également que, si le gouvernement décide de donner un pouvoir de réglementation à l'organisme qui remplacera éventuellement la CCT, l'exercice de ce pouvoir pourrait être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil.

Pour ce qui est de la CRTFP et du CCRT, nous serions en faveur que ces organismes conservent leur actuel pouvoir d'établir des règlements sans l'approbation du gouverneur en conseil. À cet égard, il est à remarquer qu'en tant qu'employeur, le gouvernement lui-même relève de la compétence de la CRTFP. Ajoutons qu'au cours des consultations, les représentants des employeurs aussi bien que ceux des syndicats se sont fermement prononcés en faveur de la protection du CCRT contre toute influence politique.

L'autre question qui se pose est celle de savoir si les organismes devraient être tenus de publier leurs règlements en projet afin de permettre aux parties intéressées de présenter leurs commentaires. Les rapports antérieurs que le Groupe d'étude a examinés sont unanimement en faveur d'une telle publication, en règle générale. Ils ne s'accordent cependant pas tous pour dire que celle-ci devrait être rendue obligatoire. Certains d'entre eux (ceux du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires ainsi que du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation formé par le Groupe de travail ministériel) estiment que cela devrait être le cas, alors que d'autres (ceux du Comité Peterson et du groupe d'étude du BCP sur la réforme de la réglemenation) considèrent qu'il ne serait peut-être pas souhaitable d'exiger que des règlements soient publiés d'avance, et ce pour diverses raisons : contenu des règlements, mesures à prendre rapidement, et fait que ces règlements n'ont que des incidences mineures ou ne touchent que peu de personnes.

Le Groupe d'étude estime qu'une publication en projet des règlements élaborés par les organismes de réglementation est très souhaitable dans la plupart des cas. Elle encourage en effet les parties intéressées à faire valoir leurs vues et réduit les éventuels effets négatifs sur le secteur privé. En ce qui concerne la question de savoir si une telle publication devrait être rendue obligatoire lorsque l'actuelle législation ne l'exige pas déjà, le Groupe d'étude fait une distinction entre les règlements subordonnés à l'approbation du gouverneur en conseil et les autres.

Pour les premiers, le Groupe d'étude préconise, en règle générale, une publication préalable propre à susciter des commentaires, mais sans obligation absolue. Il incomberait à l'organisme de réglementation de justifier une non-publication en soumettant son texte à l'approbation du gouverneur en conseil et à l'examen du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires.

Pour assurer un certain niveau de responsabilité lorsque l'approbation du gouverneur en conseil n'est pas exigée, le Groupe d'étude soumet en outre que, dans de telles circonstances, il pourrait être obligatoire de publier le texte des règlements ou modifications proposés, et de donner suffisamment de temps aux personnes concernées et intéressées pour soumettre leurs réactions par écrit à l'organisme avant l'adoption des règlements. Cette exigence existe déjà pour les règlements pris par le CRTC en vertu de la Loi sur la radiodiffusion. Le Groupe d'étude croit qu'elle devrait rester en vigueur pour les deux types de règlement du CRTC pour lesquels, selon lui, une approbation du gouverneur en conseil ne serait pas appropriée. Il est proposé enfin que la même obligation légale s'applique aux règlements du CCRT et de la CRTFP.

Lorsque des règlements sont publiés en projet en vue de susciter des commentaires ou soumis à l'approbation du gouverneur en conseil, les organismes en cause devraient, de l'avis du Groupe d'étude, être tenus de répondre à une série de questions concernant les effets du règlement envisagé. Il n'est pas suggéré que chaque projet de règlement soit accompagné d'une évaluation rigidement normalisée et extrêmement détaillée de ses effets. Nous recommandons que, lorsqu'ils cherchent à obtenir des commentaires sur leurs futurs règlements ou à faire accepter ceux-ci, les organismes fournissent les renseignements suivants :

> Quel est le problème ? Pourquoi l'intervention du gouvernement est-elle nécessaire ? Quelles sont les solutions de remplacement qui ont été envisagées ? Quels sont les "pour" (avantages) et les "contre" (coûts) du règlement proposé ? Qui profitera et qui pâtira de la mise en vigueur du projet ? Qui a été consulté et quel enseignement en a-t-on retiré ?

PROCÉDURES DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Introduction

Les études antérieures et les membres du secteur privé qui ont participé à nos consultations s'entendent en général pour dire que les organismes de réglementation devraient conserver une bonne part de la latitude dont ils jouissent actuellement en ce qui concerne l'élaboration des procédures appropriées pour s'acquitter de leurs fonctions particulières. La question suscite néanmoins un certain nombre d'inquiétudes générales.

Plusieurs rapports antérieurs font valoir que les procédures des organismes de réglementation ont un caractère trop "juridique". De nombreux représentants du secteur privé estiment que les juristes jouent souvent un rôle trop important dans les travaux des organismes et que les tribunaux, ou les organismes eux-mêmes, imposent fréquemment des règles de procédure inutilement formalistes et rigides qui, estiment-ils, découragent les particuliers de participer à ces travaux et entraînent des coûts et des retards excessifs. D'autre part, certains membres du secteur privé s'inquiètent du fait que les travaux ne sont pas toujours menés de manière à ce que tous les renseignements utiles soient portés à la connaissance de l'organisme, en particulier lorsqu'il y a concurrence entre les demandes. Ils ont donné comme exemple les audiences du CRTC consacrées aux demandes de permis de radiodiffusion présentées par des concurrents, soutenant que, dans de tels cas, la Commission devrait autoriser les contre-interrogatoires.

Tout le monde regrette que les organismes de réglementation consacrent trop de temps à l'instruction des demandes. Il n'est pas rare que le processus de prise de décision subisse des retards considérables, qui se prolongent pendant des mois, voire des années. De tels délais sont jugés inacceptables. Ils créent un sentiment d'incertitude, font remonter le "loyer de l'argent" pour les sociétés réglementées et nuisent aux investissements et à la création d'emplois. Comme le fait observer le rapport du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation du Groupe de travail ministériel, ces retards sont particulièrement innaceptables dans le cas de la réglementation du secteur économique où la technologie, l'information et les marchés évoluent trop rapidement pour les méthodes de décision traditionnelles héritées du 19ième siècle.

Audiences

De l'avis du Groupe d'étude, les organismes de réglementation pourraient être encouragés, dans l'exercice de la plupart de leurs fonctions, à appliquer des procédures de nature moins juridique. Ils pourraient aussi ne plus être contraints par les tribunaux à adopter des procédures rigides tant qu'ils respectent les principes de l'équité. Le Groupe estime cependant que ces organismes devraient adopter des procédures plus formelles lorsque leur fonction est de trancher des requêtes de parties concurrentes portant sur l'obtention d'un droit ou d'un privilège ou lorsque des personnes risquent de perdre des droits ou privilèges dont elles jouissent déjà (révocation ou suspension d'un permis, par exemple).

Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage que :

a. Chaque organisme soit libre de décider, en premier lieu, s'il veut tenir une audience à la suite d'une demande, et en second lieu, s'il s'agira d'une audience avec témoignages "oraux" ou "écrits", sous réserve que, en cas de demandes émanant de parties concurrentes pour l'obtention d'un droit ou d'un privilège, ou lorsque des personnes risquent de perdre des droits ou privilèges déjà detenus par elles, l'organisme soit obligé de tenir une audience publique orale.

b. Lorsqu'un organisme tient une audience publique orale, il lui appartienne de décider s'il autorise les contre-interrogatoires, sous réserve que les parties aient expressément le droit de procéder à des interrogatoires contradictoires dans le cas de demandes de parties concurrentes pour l'obtention d'un droit ou privilège, ou lorsqu'une partie risque de perdre un droit ou un privilège déjà détenu par elle.

c. La loi constituante de chaque organisme précise qu'il incombe à celui-ci de traiter toutes les questions qui lui sont soumises de manière aussi informelle et expéditive que les circonstances et le souci de l'équité le permettent. Pour s'acquitter de cette responsabilité, l'organisme ne serait pas tenu d'appliquer, en audience, les règles judiciaires de la preuve sauf si un droit ou un privilège faisait l'objet de requêtes concurrentes ou qu'une partie risquait de perdre un droit ou un privilège dont elle jouit déjà.

d. Chaque organisme soit investi du pouvoir de tenir des conférences préalables aux audiences pour régler les questions de procédure, solliciter des déclarations de la part des parties, exiger certains témoignages qu'il juge nécessaires et faire savoir s'il prévoit entendre les témoignages sur tel ou tel sujet.

Délais

De l'avis du Groupe d'étude, les organismes de réglementation devraient continuer à jouir de beaucoup de latitude en ce qui concerne les délais de traitement des requêtes. Cependant, compte tenu du mécontentement général concernant la lenteur avec laquelle ils prennent leurs décisions, il apparaît justifié d'adopter des règlements qui limitent leurs pouvoirs discrétionnaires à cet égard.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de faire en sorte que chaque organisme de réglementation soit légalement tenu de fixer par règlement des délais maximums pour les catégories de demandes qu'il traite et pour chaque étape du traitement. Ces délais seraient préalablement soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. Le Groupe d'étude estime que les organismes de réglementation devraient également pouvoir demander au gouverneur en conseil de les dispenser de ces

contraintes de temps quand ils peuvent démontrer qu'il est impossible pour eux de les respecter pour certains types de demandes.

Le Groupe d'étude se rend bien compte que même la mise en vigueur de tels délais ne garantira pas nécessairement que chaque organisme s'y conformera. À cet égard, nous recommandons que chaque organisme de réglementation soit tenu de faire état, dans son rapport annuel au Parlement, de tous les cas de non-respect des délais et d'en préciser les raisons.

Adjudication des dépens

De tous les organismes fédéraux de réglementation, seul la CCT et le CRTC (pour les questions de télécommunications) ont le pouvoir d'adjuger les dépens. Dans la pratique, seul le CRTC en fait parfois usage.

Si les organismes de réglementation doivent être autorisés à adjuger les dépens, il faudrait, estime le Groupe d'étude, faire une distinction entre deux motifs d'adjudication. Le premier concerne le fait de condamner des sociétés réglementées aux dépens afin d'apporter une aide financière à certains intervenants qui autrement n'auraient peut-être pas les moyens de participer aux travaux de l'organisme. C'est la raison qui a poussé le CRTC à faire usage de son pouvoir d'adjuger les dépens dans les affaires concernant les tarifs de télécommunications. Le second motif concerne le fait de condamner une partie quelconque aux dépens pour sanctionner les recours abusifs aux mécanismes d'arbitrage de l'organisme de réglementation.

Les rapports antérieurs ne sont pas unanimes sur les avantages qu'il y aurait à laisser les organismes de réglementation libres d'adjuger les dépens pour aider

financièrement les parties qui interviennent dans les travaux. Le Comité Peterson recommandait que la pratique du CRTC, qui consiste à adjuger les dépens à certains groupes d'intérêts public, soit généralisée et que le gouvernement prenne des mesures pour permettre à d'autres organismes de réglementation d'adjuger des dépens dans le même but. En revanche, le Groupe d'étude du BCP de 1981 était hostile à la condamnation aux dépens de sociétés réglementées dans le but d'aider financièrement les intervenants. Il recommandait donc, comme une possibilité parmi d'autres, que quatre organismes de réglementation (l'ONE, la CCT, la CCEA et le CRTC) reçoivent, pendant quatre ans et à titre expérimental, des fonds du gouvernement pour aider certains intervenants.

Les avis exprimés au cours de nos consultations différaient sur l'adjudication des dépens dans le but d'aider les parties intervenant dans les travaux des organismes de réglementation. Un représentant du secteur privé était opposé à toute aide du gouvernement, quel que soit le mécanisme utilisé, adjudication des dépens ou autre. Plusieurs ont fait valoir que c'était le gouvernement, et non les organismes de réglementation, qui devrait fournir l'aide financière. D'autres -- en particulier des représentants de groupes de défense des consommateurs et d'intérêt public -- sont favorables à une adjudication des dépens aux groupes intervenants, pour compléter l'aide de fonctionnement que ceux-ci reçoivent déjà de l'État.

Plusieurs représentants de l'industrie ont dit estimer que les organismes de réglementation, au même titre que les tribunaux, devraient pouvoir recourir à l'adjudication des dépens pour décourager les demandes et interventions peu sérieuses. La Commission canadienne des droits de la personne a été citée par plusieurs comme exemple d'un organisme qui pourrait utilement disposer d'un tel mécanisme.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'en ce qui concerne l'opportunité de donner aux organismes de réglementation le loisir d'adjuger les dépens, le gouvernement envisage de faire en sorte :

a. Que les organismes de réglementation ne soient pas habilités à condamner des sociétés réglementées aux dépens dans le but d'apporter une aide financière aux intervenants. Si ceux-ci doivent bénéficier d'une telle aide, il serait plus équitable que ce soit les contribuables, et non les actionnaires et les clients des sociétés réglementées, qui en assument le coût. En effet, répercuter ces coûts sur la clientèle, comme le préconisent les défenseurs d'une telle pratique, n'est peut-être pas toujours possible, en particulier sur des marchés concurrentiels. De plus, nous considérons que c'est le gouvernement, et non les organismes de réglementation, qui devrait décider - décision essentiellement politique - s'il est indispensable à la poursuite de l'équité et à la prise de décisions mesurées par les organismes, d'aider financièrement les groupes ou les particuliers, qui n'ont pas les mêmes moyens que les sociétés réglementées, à se préparer et à soumettre leurs vues aux organismes de réglementation.

b. Que, lorsqu'il s'agit de décourager les abus flagrants du mécanisme d'arbitrage, les organismes de réglementation disposent du pouvoir discrétionnaire de condamner toute partie aux dépens. Certains peuvent voir dans de telles condamnations soit une restriction injustifiée du processus de consultation du public qui constitue une partie intégrante et primordiale du fonctionnement des organismes de réglementation, soit encore un remplacement inutile de la fonction de répression des abus dévolue au président d'assemblée. Le Groupe d'étude considère au contraire que ces adjudications renforceraient le processus d'échange avec le public, car elles permettraient d'encourager les parties à faire preuve d'autodiscipline au cours des travaux, et aideraient ainsi à résoudre le problème évoqué par de nombreux représentants du secteur privé mécontents de la lenteur et du coût des procédures des organismes de réglementation.

Autres questions de procédure

a. Interventions de fonctionnaires

Il est rare que des fonctionnaires comparaissent devant les organismes de réglementation. Pourtant, ils auraient parfois des renseignements intéressants à fournir. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de faire en sorte que les fonctionnaires soient encouragés à comparaître devant les organismes de réglementation pour parler des faits en litige, en particulier lorsqu'il s'agit d'audiences concernant des questions d'ordre général plutôt que des demandes particulières. Le Groupe d'étude suggère en outre que le rôle de ces fonctionnaires en tant qu'intervenants n'aille pas jusqu'à prendre position de quelque façon. Notons que ces recommandations recueillent en général l'agrément des participants du secteur privé et du secteur public et qu'elles figuraient déjà dans le rapport du Groupe d'étude du BCP, en 1981.

b. "Celui qui instruit une affaire la tranche"

Généralement, lorsqu'un organisme tient des audiences publiques, son président constitue un panel choisi parmi les membres. Ces personnes sont celles qui prennent les décisions sur l'affaire, conformément à la règle qui veut qu'une cause soit tranchée par ceux qui l'entendent. C'est là, en général, la méthode la plus équitable de prendre une décision à la suite d'une audience publique. Nous soumettons que la règle ci-dessus pourrait constituer le principe général des décisions des organismes de réglementation, à moins que des raisons de force majeure ne s'y opposent. Nous estimons également que le président de l'organisme devrait pouvoir choisir les membres des panels et décider de leur nombre. Nous recommandons en outre que le président de chaque organisme de réglementation soit expressement autorisé en loi à choisir les membres de ces panels.

c. Raisons qui sous-tendent les décisions

Plusieurs de nos interlocuteurs du secteur privé ont cité des exemples d'organismes de réglementation qui ne justifient pas toujours suffisamment leurs décisions. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de faire en sorte que chaque organisme de réglementation soit tenu de fournir des raisons valables

pour toute décision prise à la suite d'une requête instruite en audience publique. Chaque organisme de réglementation pourrait être libre de fournir ses raisons par écrit ou oralement, et être expressément autorisé à regrouper les raisons qui expliquent plusieurs décisions prises au sujet de requêtes distinctes mais portant essentiellement sur les mêmes questions. Le Groupe d'étude suggère aussi enfin que toute décision prise par un organisme à la suite d'audiences publiques précise quels membres sont en faveur et lesquels sont minoritaires, ainsi que les raisons de leur désaccord.

NOMINATIONS

Introduction

Comme la compétence des membres qui composent les organismes de réglementation a une incidence directe sur la qualité et l'opportunité de leurs décisions, la question des nominations a été l'un des thème principaux des rapports antérieurs sur la réforme de la réglementation et des consultations que nous avons tenues pour préparer le présent document. Un certain nombre de nos interlocuteurs ont critiqué la compétence des membres de certains organismes de réglementation. Il a été question notamment du nombre de ceux ayant une expérience "de première main" des affaires et des industries réglementées. Nous relevons également l'observation faite dans le rapport du Groupe d'étude charge des programmes de réglementation, selon laquelle le secteur privé fait fréquemment des remarques sur la faiblesse des nominations à certains organismes de réglementation. Les critiques concernaient l'absence occasionnelle de 1) compétences spécialisées, 2) de mérite, ou 3) de représentativité...

Le Groupe d'étude est conscient de ce que le processus de nomination des membres des organismes de réglementation est fondé sur une prérogative du premier ministre, et qu'il fait partie du système de nominations par décret. C'est dans ce contexte sont présentées des recommandations sur les points suivants : durée et modalités des nominations; processus de nomination; examen par le Parlement des nominations aux organismes de réglementation par le Parlement; rémunération et autres avantages; et formation des membres.

Durée et conditions

La durée et le degré de stabilité souhaitables pour les nominations au sein des organismes de réglementation dépendent d'un certain nombre de facteurs. En ce qui concerne la durée, nos interlocuteurs étaient loin d'être unanimes. La majorité d'entre eux sont favorables à des nominations de quatre ou cinq ans, période qui leur paraît raisonnable si l'on veut attirer des candidats valables tout en laissant au gouvernement suffisamment de latitude pour apporter du sang nouveau et effectuer des remplacements.

Certains participants du secteur privé préfèreraient que cette durée ne dépasse pas deux ou trois ans.

La plupart des nos interlocuteurs estimaient que les membres des organismes ne devraient être révocables que pour un motif précis, plutôt que sur ordre. On considère en général que ce sont les fonctions quasi-judiciaires et réglementaires qui requièrent la plus grande stabilité, ce qui justifie des nominations à titre inamovible.

Le Groupe d'étude propose de créer un juste équilibre entre la sécurité et la souplesse en adoptant des dispositions légales uniformes prévoyant que les nominations à plein temps pour une période déterminée au sein des organismes de réglementation ne dépassent pas cinq ans, renouvelables pour une durée déterminée ne dépassant pas cinq ans, et que le président ainsi que les autres membres soient installés à titre inamovible. Le Groupe propose en outre que les membres à temps partiel ordinaires (non les membres temporaires) soient traités de la même manière, mais que la durée maximum de leur mandat soit de trois ans.

Nous proposons des durées maximums plus courtes que celles qui sont spécifiées dans plusieurs lois, et ceci pour permettre au gouvernement de jouir de plus de latitude.En vertu des lois existantes, la CCEA est le seul organisme de réglementation examiné dont les membres sont actuellement nommés à titre amovible. Dans le cas de deux organismes (l'ONE et la CCDP), la révocation des membres, en vertu des lois actuelles, exige une décision conjointe des deux chambres du Parlement. Le Groupe d'étude est d'avis que cette règle est d'une rigueur inutile et il propose qu'elle soit modifiée et rendue conforme à celle qui s'applique aux autres organismes de réglementation.

Processus

En ce qui concerne le processus d'évaluation, le Groupe d'étude présente les recommandations suivantes :

a. Les interlocuteurs du secteur privé s'entendent pour dire que, dans le passé, trop peu de personnes ayant l'expérience des affaires ont été nommées au sein des organismes qui réglementent ces affaires. À notre connaissance, le gouvernement actuel accorde une forte priorité à la question des nominations par décret en général, en recourant entre autres aux sociétés de recherche

de cadres, aux banques de "talents" et aux consultations avec des représentants de l'industrie. Par ailleurs, il est difficile d'attirer un plus grand nombre de gens d'affaires compétents sans que leur nomination ne fasse surgir des conflits d'intérêts, réels ou apparents.

b. Plusieurs de ceux que nous avons consultés sont d'avis que les ministres devraient communiquer avec le chef de l'organisme où une nomination doit être faite afin d'obtenir son avis sur les qualités et les compétences requises. Le Groupe d'étude du BCP de 1981 était de la même opinion. Le Groupe d'étude reconnaît que le gouvernement doit décider en quelles circonstances il peut être bon de consulter les chefs d'organisme au sujet de la nomination de membres, et de quelle manière. Nous estimons qu'en règle générale, il conviendrait qu'un ministre prenne l'avis du haut responsable de l'organisme pour savoir quelles qualités et compétences sont requises et, s'il le souhaite, discuter des candidats possibles.

Examen par le Parlement des nominations aux organismes de réglementation

Dans son récent rapport, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (honorable J.A. McGrath, président) se dit d'avis que, dans le cas de nominations par décret au CRTC, à la CCT et à l'ONE, non seulement il était indispensable que les noms des candidats soient soumis au Comité de la Chambre des communes compétent, mais qu'un rapport défavorable de ce comité devrait constituer un veto à la nomination. Le Comité estimait en effet qu'un tel droit de regard du Parlement sur les nominations se justifie à cause de l'influence qu'elles peuvent avoir sur l'élaboration de politiques de fond et à cause du fait que l'exécutif a peu de contrôle sur les décisions de ces organismes.

Les opinions des personnes consultées par le Groupe d'étude étaient assez également partagées quant à l'avantage d'un examen par le Parlement des nominations par décret aux organismes de réglementation. Certains le jugeaient souhaitable, alors que d'autres craignaient qu'il ne soit superficiel et très partisan et de nature à rebuter certains candidats.

Le Groupe d'étude note que le gouvernement a récemment annoncé son intention d'autoriser l'examen approfondi par le Parlement de certaines nominations par décret et que cet examen ne serait pas accompagné d'un droit de veto. De l'avis du Groupe d'étude, si les nominations à un organisme de réglementation doivent être soumises à un tel examen, il faudra faire en sorte dans toute la mesure du possible qu'il constitue une évaluation de la compétence du candidat, et qu'il soit fait consciencieusement et sans partisanerie.

Rémunération et avantages sociaux

Comme il a déjà été signalé, un certain nombre de nos interlocuteurs ont déploré le faible nombre de membres du monde des affaires nommés dans des organismes de réglementation. Ils craignaient à cet égard que les rémunérations et les avantages sociaux actuels ne soient suffisamment intéressants pour attirer des personnes ayant ce genre de compétences. De l'avis du Groupe d'étude, cette question fait déjà l'objet d'un examen suffisant dans le contexte plus général des études consacrées aux rémunérations des personnes nommées par décret.

Formation des membres des organismes

La plupart des chefs d'organismes ainsi que d'autres personnes consultées estiment que, pour les membres de ces organismes, c'est la formation sur place qui est la plus utile. De plus, le Groupe d'étude note que, si cela les intéresse, ils peuvent participer à des cours appropriés offerts dans les universités ou au sein du gouvernement. De l'avis du Groupe d'étude, il y a tout lieu de s'inquiéter du manque de membres ayant une formation spécialisée dans certains domaines (p. ex., l'animation des débats publics, la rédaction des décisions, les relations avec les médias, les procédures de réglementation), assez même pour justifier la création d'une entité administrative chargée d'étudier, en consultation avec les présidents d'organisme, la possibilité d'élaborer des cours supplémentaires spécialement destinés à répondre à ces besoins. De l'avis du Groupe d'étude, il serait préférable que ces formations soient dispensées en dehors de l'administration publique.

CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

Responsabilités en matière de gestion

Comme nous l'avons déjà indiqué, d'une façon générale, les organismes de réglementation se distinguent des ministères en ce qu'ils jouissent d'une certaine liberté à l'égard des décisions. Dans la plupart des cas, celles-ci sont prises collectivement par les membres d'un conseil ou d'une commission qui sont nommés à titre inamovible pour une période déterminée.

En revanche, en vertu des lois actuelles, aucune distinction n'est généralement possible pour ce qui concerne les contrôles administratifs exercés sur certains domaines, comme les budgets. Le Groupe d'étude ne voit aucune raison de changer la situation. À son avis, les arguments en faveur de l'autonomie de ces organismes sur le plan de l'arbitrage ne valent guère pour leur administration ou leur gestion.

La plupart des lois portant établissement des organismes de réglementation désignent clairement une personne (habituellement le président) comme chef de la direction, responsable de la gestion de l'organisme. Cependant, comme l'a fait observer la Commission Lambert, dans certains organismes (la Commission canadienne des transports et la Commission du tarif), ce poste n'existe pas ou bien on ne sait pas exactement à qui cette responsabilité incombe. Tout comme la Commission Lambert, le Groupe d'étude estime que les responsabilités administratives doivent être clairement assignées et que le rôle du chef de la direction doit être clairement attribué. Le Groupe d'étude recommande donc que chaque loi portant création d'un organisme de réglementation désigne un membre de celui-ci comme chef de la supervision et de la direction des activités et du personnel et le tienne responsable de l'administration.

Contrôles en matière de personnel

Les organismes de réglementation sont actuellement soumis à de nombreux contrôles dans le domaine du personnel, notamment en ce qui concerne le total des années-personnes autorisées, leur répartition entre les divers groupes de classification, les niveaux de classification, les réaffectations et les critères de mise à pied. Le Groupe d'étude constate que les contrôles ainsi imposés à ces

organismes ne diffèrent pas actuellement de ceux qui s'appliquent aux ministères fédéraux. De plus, la question de savoir si ces contrôles sont d'une rigidité excessive, et s'ils pourraient être remplacés par un régime plus souple, réduit à des contrôles budgétaires généraux et à la surveillance des résultats, soulève les mêmes questions pour les organismes de réglementation et les ministères fédéraux. Le Groupe d'étude tient cependant à signaler que certaines opinions qui lui ont été soumises le portent à se demander si le régime actuel de contrôle du personnel ne serait pas trop rigide, et s'il ne nuirait pas à la liberté d'action des organismes, en les empêchant de s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficace et économique.

Services de soutien communs

En général, les organismes de réglementation sont d'une taille plus petite que les ministères, mais ils n'en requièrent pas moins un minimum de services de soutien, notamment en ce qui concerne le personnel, les services financiers et administratifs et les services de bibliothèque. Au cours de ces quinze dernières années, plusieurs propositions ont été soumises par le Conseil du Trésor et Approvisionnements et Services Canada en faveur d'un regroupement de services de soutien dispensés aux petits organismes de réglementation. Aucune de ces propositions n'a été suivie d'effet, encore que quelques-uns de ces organismes utilisent les services de soutien du ministère dont ils relèvent. Jusqu'à présent, les organismes de réglementation ont en général résisté à la création de services de soutien communs pour deux raisons majeures : en premier lieu, leur autonomie serait compromise du fait qu'ils ne gouverneraient pas complètement ces services; deuxièmement, les services de soutien dont ils ont besoin sont si spécialisés qu'une entité centrale ne pourrait pas les assurer de manière satifaisante.

Le Groupe d'étude reconnaît que ces préoccupations sont assez justifiées. Il pense cependant que l'on pourrait les apaiser dans une large mesure si l'on donnait aux organismes de réglementation le choix de se doter de services de soutien internes ou de les acheter selon le principe du recouvrement des coûts à un éventuel organisme de soutien commun.

Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande que le Conseil du Trésor, en consultation avec les organismes de réglementation et Approvisionnements et

Services Canada, étudie plus à fond la possibilité regrouper des services de soutien dispensés aux organismes de réglementation.

Processus budgétaire et orientation des organismes

Dans son rapport, la Commission Lambert s'opposait dans les termes suivants à l'utilisation du processus d'autorisation budgétaire pour diriger les politiques et l'orientation des organismes de réglementation et d'autres organismes indépendants habilités à décider :

> "On a en effet prétendu que les ministères et les organisms centraux pouvaient exercer des pressions subtiles sur les organismes de décision lors de l'approbation des budgets par le Conseil du Trésor. Tout en reconnaissant que l'approbation des budgets tient une place importante dans le processus d'imputabilité en matière de gestion des finances, nous ne croyons pas que ce soit là la meilleure occasion d'orienter la politique et la direction de ces organismes".

Le Groupe d'étude est d'accord avec la Commission Lambert lorsqu'elle déclare que le processus budgétaire ne doit pas servir de moyen pour diriger les politiques et l'orientation des organismes de réglementation. D'autres moyens ont également été proposés dans ce rapport pour renforcer la mainmise des pouvoirs législatif et exécutif sur l'orientation des organismes de réglementation, notamment le réexamen périodique obligatoire de leur mandat et de leurs fonctions, le renforcement des pouvoirs exécutifs sur les décisions et les orientations de certains organismes, la prescription légale de certaines procédures de contrôle et la réduction de la durée des nominations par décret dans certains organismes. À notre avis, ces méthodes sont préférables à une direction exercée par le biais budgétaire. Elles évitent d'empiéter sur l'indépendance à laquelle ils ont droit pour exercer les fonctions qui leur sont dévolues en loi.

Formalités administratives

De nombreux représentants du secteur privé se sont plaints des tracasseries administratives, inutiles à leurs yeux, que leur imposent les organismes de réglementation ainsi que les ministères responsables de la prestation des programmes de réglementation. À cet égard, le Groupe

d'étude recommande la création d'une unité au sein d'un organisme central approprié auquel les organismes de réglementation devraient s'adresser pour être autorisés à publier des formulaires de demandes de renseignements destinés au secteur privé. Un service de ce type existe à l'Office of Management and Budget, aux États-Unis, et, jusqu'à un certain point, il a réussi à enrayer ce que de nombreux éléments du secteur privé considèrent comme une cause importante d'irritation et de dépenses.

AUTRES QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Processus d'autorisation du budget des dépenses par le Parlement et reddition annuelle des comptes

À l'heure actuelle, le principal contact entre les organismes de réglementation et le Parlement a lieu lors de l'autorisation annuelle du budget des dépenses. Les rapports antérieurs de même que la plupart de nos interlocuteurs considèrent que le processus actuel ne permet pas vraiment d'évaluer le rendement global des organismes de réglementation. Comme ceux-ci sont responsables de l'exécution d'ensemble de leurs responsabilités devant le Parlement, celui-ci jouerait son rôle de façon beaucoup plus efficace si des évaluations régulières étaient effectuées par les comités permanents appropriés dans le cadre du processus d'autorisation des budgets de dépenses.

Afin de faciliter ces examens, Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de faire en sorte que les rapports annuels des organismes de réglementation soient automatiquement communiqués aux comités consultatifs appropriés de la Chambre des communes. Ces documents pourraient faire état en détail :

- des activités de l'année écoulée, notamment en ce qui concerne les résultats obtenus, les échecs subis et les problèmes rencontrés;
- des décisions prises;
- des directives reçues ainsi que de la façon dont on leur aura donné suite;
- et des projets et priorités pour l'année suivante.

Le Groupe d'étude propose également que chaque rapport annuel précise quelles fonctions l'organisme est libre d'exercer (mais que son mandat n'exige pas) et expose et justifie en détail la façon dont l'organisme les a exercées au cours de l'année écoulée ou dont il a l'intention de s'en acquitter à l'avenir. Le Groupe d'étude souligne avoir déjà proposé plus haut que des échéances soient fixées aux divers types de demandes et que, s'il y a lieu, chaque organisme soit tenu d'indiquer dans son rapport annuel, pour quelles raisons il a omis de s'y conformer.

De l'avis du Groupe d'étude des évaluations régulièrement effectuées par les comités parlementaires permanents, appuyées sur des rapports annuels plus étoffés, pourraient aider à jeter les bases du futur examen périodique obligatoire des mandats et des fonctions de chaque organisme de réglementation que, comme le suggère le présent rapport, le gouvernement et le Parlement pourraient entreprendre au moins une fois tous les sept ans.

Transfert de pouvoirs

En 1977, le gouvernement précédent avait proposé dans le projet de loi C-33 que le Cabinet soit habilité à transférer au ministère des Transports n'importe quelle fonction réglementaire de la Commission canadiennes des transports, à l'exception des ses pouvoirs de délivrance des permis et de contrôle des tarifs. En ce qui concerne les organismes de réglementation, le Groupe d'étude est d'accord avec la recommandation de la Commission Lambert selon laquelle, sans abroger les pouvoirs dévolus au gouverneur en conseil par la Loi sur les remaniements et les transferts dans la fonction publique, tout transfert à un ministère ou organisme du gouvernement de toute fonction assignée par la loi à un organisme de réglementation déterminé devrait être approuvé par le Parlement.

Évaluation du rendement des organismes

Aux termes de son mandat, le Groupe d'étude a pour mission d'étudier le choix des meilleures méthodes d'évaluation du rendement des organismes de réglementation. Il aborde cette question essentiellement dans la perspective du genre d'évaluation susceptible d'aider à l'examen obligatoire proposé plus haut et présente les observations suivantes :

a. Pour être crédibles, les évaluations du rendement des organismes de réglementation doivent généralement être faites à l'extérieur, et comporter une participation importante du secteur privé (qui, suivant une définition très large, comprend non seulement les sociétés réglementées, mais également les groupes et particuliers touchés par les décisions et les règlements de ces organismes). De l'avis du Groupe d'étude, l'opinion de la clientèle est capitale ici.

b. Le succès d'une étude de ce genre suppose que l'on dispose préalablement d'une définition précise des objectifs de l'organisme à évaluer. Comme nous l'avons déjà noté, les lois régissant certains de ces organismes ne comportent pas d'énoncés précis de leurs objectifs. D'ailleurs, comme le souligne le rapport du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation relevant du Groupe de travail ministériel, il n'existe pas de politique d'ensemble fixant les principes d'utilisation par l'État de la réglementation comme instrument d'action.

c. Une fois les objectifs déterminés, les résultats de la réglementation devront être cernés, mesurés et, dans la mesure du possible, comparés avec les résultats qui auraient été obtenus si elle n'avait pas été en vigueur.

d. Lorsqu'on mesure l'efficacité du rendement d'un organisme, il est absolument indispensable non seulement d'évaluer les avantages qui résultent de la réglementation en fonction des objectifs de l'organisme, mais également d'estimer les coûts totaux liés à son fonctionnement, y compris les dépenses directes et indirectes qu'entraînent pour le secteur privé les décisions et les règlements qu'il prend. Dans la pratique, le Groupe d'étude considère que les plus graves lacunes dans l'information que procurent les actuelles méthodes d'évaluation du gouvernement justement ont trait aux frais directs et généraux ainsi imposés au secteur privé.

e. Outre son efficacité, l'évaluation du rendement d'un organisme devrait aussi mesurer son efficience, c'est-à-dire s'assurer non seulement que ses coûts de fonctionnement sont minimaux, mais également que ses méthodes paraissent équitables.

Recouvrement des coûts des organismes

De l'avis du Groupe d'étude, il ne convient pas, d'une façon générale, de viser à améliorer le recouvrement des coûts dans le cas des organismes de réglementation. Les deux conditions le plus souvent citées pour justifier un tel objectif sont : a) que la demande pour le service fourni par

l'organisme soit à la discrétion des utilisateurs; b) que l'organisme fasse, en pratique ou en puissance, concurrence au secteur privé. Ce sont là des conditions qui ne sont manifestement pas remplies dans le cas des fonctions d'arbitrage et de réglementation. L'entreprise qui est soumise à une réglementation n'est pas libre de décider si ces fonctions doivent être exercées ou non. La loi la contraint à s'y soumettre.

Le groupe d'étude estime que le recouvrement des coûts se justifie dans les cas où des groupes réglementés tirent des avantages directs des services fournis par l'organisme (services de recherche et de communication de données par ex.), en particulier lorsque l'utilisateur est libre d'acheter ces services et qu'une concurrence réelle ou potentielle existe dans le secteur privé.

Prestation de conseils par les organismes au gouvernement

De nombreux organismes de réglementation sont habilités par les lois qui les régissent à fournir, sur demande, des conseils à un ministre ou au gouvernement sur les questions relevant de leur mandat. Dans certaines circonstances, il pourrait être très utile qu'un ministre ou le gouvernement puisse confier telle ou telle question à un organisme en lui demandant de tenir des audiences publiques et de faire rapport. Il faudrait veiller soigneusement à éviter tout conflit avec les fonctions d'arbitrage des organismes. Le Groupe d'étude estime néanmoins qu'étant donné sa grande utilité, le gouvernement devrait avoir ce pouvoir. Il recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'habiliter le ministre ou le gouverneur en conseil à exiger des organismes, lorsque la chose est justifiée, qu'ils tiennent des audiences publiques afin de se renseigner, d'entendre des témoins et de faire rapport sur toute question relevant de leur compétence, y compris leur fonctionnement et leurs procédures internes. De plus, le Groupe d'étude propose que, dans chaque cas, le mandat concernant le sujet et la conduite des audiences, les procédures et les modalités de publication du rapport soient laissés à la discrétion du ministre ou du gouverneur en conseil.

Cependant, il est important de faire la distinction entre le fait pour le gouvernement de demander des conseils et le droit de l'organisme de le conseiller de sa propre initiative, comme c'est actuellement le cas pour l'ONE aux

termes de la Loi sur l'Office national de l'énergie, et de la CCT, aux termes de la Loi nationale sur les transports. Le Groupe d'étude estime qu'un tel droit ne devrait pas être prévu par la loi et que la prestation de conseils par un organisme au gouvernement devrait se faire à l'initiative de ce dernier et non à celle de l'organisme. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer ces droits en ce qui concerne la CCT et l'ONE.

PROBLÈMES PROPRES À UN ORGANISME

CCEA : Composition de la Commission et audiences publiques

a. Composition de la Commission

Les rôles principaux de la Commission de contrôle de l'énergie atomique sont énoncés dans la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, promulguée pour la première fois en 1946. La Loi autorise la CCEA à réglementer et à contrôler les matières et l'équipement relatifs à l'énergie atomique dans l'intérêt de la sécurité et du bien-être physique, à exercer un contrôle sur les matières, l'équipement et les renseignements relatifs à l'énergie atomique dans l'intérêt de la sécurité nationale, et à promouvoir la recherche dans le domaine de l'énergie atomique.

Depuis 1946, la CCEA se compose d'un président à plein temps et de quatre membres à temps partiel. Depuis la promulgation de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, la gamme des problèmes et des questions dont s'occupe la CCEA s'est élargie considérablement par suite du développement des réacteurs et des nouvelles applications de la technologie nucléaire. Les représentants de l'industrie consultés par le Groupe d'étude estiment qu'une augmentation du nombre de membres à plein temps de la Commission serait justifiée. Selon leurs dires, il arrive souvent que les membres n'aient pas suffisamment de temps à consacrer aux questions intéressant la Commission et que, dans certains cas, le personnel de la Commission assume un rôle trop important. Le Groupe d'étude note que cette question a aussi été abordée par la Commission de réforme du droit et par le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

Compte tenu de ces préoccupations, le Groupe d'étude estime tout à fait souhaitable d'augmenter le nombre de membres à plein temps de la CCEA. Cette restructuration serait en outre l'occasion d'accroître la représentativité de cet organisme (où, selon certains, la présence d'universitaires serait prépondérante). Nous sommes donc d'accord avec le point de vue du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation qui recommande que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources examine la structure de la CCEA et augmente le nombre de ses membres afin d'y accueillir plus de représentants permanents de l'industrie, des travailleurs et des groupes d'intérêts publics. Le Groupe d'étude propose également que cet examen porte sur la

question de savoir si la présence de membres à temps partiel se justifierait encore au sein d'une commission ainsi étoffée.

b. Audiences publiques

À la différence d'autres organismes de réglementation, la CCEA ne tient pas d'audiences publiques régulières. Les points de vue exprimés sur la question par nos interlocuteurs sont partagés. Les représentants des services publics réglementés et les membres de la CCEA soutiennent que le processus actuel, dans lequel le public n'intervient pratiquement pas, crée un cadre neutre propice au règlement de questions très techniques concernant les normes de sécurité nucléaire. En outre, ils craignent que le fait de faire une large place aux audiences publiques risque d'entraîner une réglementation plus détaillée et plus normative, comme c'est le cas aux États-Unis. Ces personnes font valoir que le Canada a toujours traité la sécurité nucléaire de manière moins formelle que les États-Unis (bien que l'industrie de l'extraction de l'uranium ait, au cours des dernières années, été soumise à des règlements de plus en plus précis) et que cette méthode a donné de bons résultats en ce qui a trait à la sécurité du public.

D'autres personnes consultées par le Groupe d'étude, en particulier des représentants de groupes d'intérêts publics, critiquent vivement le fait que la CCEA ne tienne pas d'audiences publiques. Ils reprochent à la Commission de ne pas préserver son indépendance vis-à-vis de l'industrie et soutiennent qu'un plus large recours aux audiences publiques ne se traduirait pas nécessairement par une procédure longue, laborieuse et propice aux affrontements, comme cela s'est parfois produit aux États-Unis. Ils ne souscrivent pas non plus à l'idée que la sécurité nucléaire est de nature purement technique et qu'il est préférable d'en laisser la responsabilité à des spécialistes et à des comités consultatifs.

Selon le Groupe d'étude, il ne serait pas approprié de modifier la loi de manière à contraindre la CCEA à tenir des audiences pour toutes les affaires qu'elle traite. Nous estimons que la Commission devrait conserver son pouvoir de décision à cet égard. Cependant, la Commission devrait se voir ordonner d'examiner la façon dont elle utilise actuellement ses pouvoirs discrétionnaires pour déterminer les types de requêtes justifiant la tenue d'une audience

publique et, le cas échéant, en déterminer la procédure. Le Groupe de travail recommande donc que le gouvernement envisage d'exiger de la CCEA qu'elle tienne une audience publique sur la manière dont elle utilise ses pouvoirs discrétionnaires à l'égard des procédures suivies relativement à différents types de requêtes.

CRTC : Décentralisation régionale, membres à temps partiel, et pouvoirs de décision en matière de radiodiffusion

a. Décentralisation régionale

Plusieurs de nos interlocuteurs se sont dits préoccupés par le degré d'aliénation des régions, en particulier dans l'Ouest du Canada, vis-à-vis du CRTC. De l'avis du Groupe d'étude, ce manque de contact est dû à un certain nombre de facteurs, dont certains échappent au Conseil. Le Groupe estime néanmoins que le Conseil pourrait -- et devrait -- faire un effort pour que ses activités tiennent plus compte des spécificités régionales.

À cet égard, le Groupe de travail a noté que le Conseil a lui-même étudié des propositions préconisant ce qui suit : porter de quatre à six le nombre de ses bureaux régionaux et renforcer le rôle du personnel régional en ce qui concerne la participation aux audiences publiques, le traitement de certains types de demandes, la communication de l'information et le traitement des plaintes et des demandes de renseignements. Il semble cependant que la mise en oeuvre de ces propositions progresse lentement en raison des restrictions de budget et de personnel.

Le Groupe d'étude estime qu'il conviendrait d'accorder une haute priorité à la décentralisation du personnel dans les régions. Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'étudier la possibilité d'accélérer la décentralisation du personnel du Conseil dans les régions en respectant les niveaux de ressources actuels.

Une autre question, dont les répercussions sont beaucoup plus étendues, concerne une éventuelle décentralisation de certaines fonctions décisionnelles du CRTC en matière de radiodiffusion (et, le cas échéant, quelles fonctions) au profit de comités régionaux composés de commissaires à temps plein qui pourraient être installés à demeure dans chaque région. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'étudier la

possibilité d'une décentralisation régionale de certaines des fonctions de prise de décision du CRTC en matière de radiodiffusion, en tenant compte de l'à-propos d'une telle mesure pour ce qui est de réduire l'aliénation régionale, et de ses inconvénients en ce qui concerne l'uniformité et la compatibilité des décisions de l'organisme dans l'ensemble du pays.

b. Membres à temps partiel

Le CRTC est actuellement composé de neuf membres à temps plein: le président, deux vice-présidents, et six autres commissaires qui constituent le comité de direction. La Commission compte en outre dix membres à temps partiel. En vertu de la Loi sur la radiodiffusion, le comité de direction prend des décisions sur toutes les questions concernant les permis de radiodiffusion (sauf leur révocation), mais doit pour cela consulter les membres à temps partiel en réunion plénière. En outre, l'accord de ces membres, ainsi que celui des membres à temps plein, est requis pour que les règlements pris soient applicables à tous les détenteurs de permis de radiodiffusion.

La principale raison pour laquelle le CRTC fait appel à des membres à temps partiel est qu'ils représentent le public des régions et qu'ils peuvent communiquer au CRTC les points de vue et opinions exprimés par les Canadiens sur les questions de radiodiffusion. Ce point de vue n'est pas partagé par les représentants de l'industrie. Ceux-ci estiment que l'exigence selon laquelle les dix membres à temps partiel doivent être consultés pour tout ce qui touche la radiodiffusion rend lent et laborieux le processus de prise de décision du CRTC.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer la catégorie des membres à temps partiel du CRTC. Si le gouvernement ne souhaite pas donner suite à cette recommandation, il pourrait envisager d'étudier les avantages des deux options suivantes : a) limiter le rôle des membres à temps partiel au vote sur les questions intéressant leur région et ayant fait l'objet d'une audience publique à laquelle ils ont participé; b) même formule que l'option a), à cette exception près que les membres à temps partiel seraient uniquement consultés.

c. Règle selon laquelle "celui qui entend la cause est seul responsable de la décision"

Le CRTC, qui fait exception à cet égard parmi les organismes de réglementation, ne suit pas la règle selon laquelle celui qui entend la cause est seul responsable de la décision. Aux termes de la Loi sur la radiodiffusion, les membres du Comité de direction (ou, dans certains cas, le Conseil plénier) doivent prendre une décision sur toutes les questions de radiodiffusion, qu'ils aient ou non entendu la requête. De l'avis du Groupe d'étude, il n'est pas tout à fait régulier d'autoriser des membres qui n'ont pas participé à une audience à intervenir dans la prise de décision. De plus, l'exigence voulant que dix -- ou dix-neuf -- membres du Conseil participent à chaque décision constitue, aux yeux de beaucoup, un facteur de plus dans la lenteur du processus. Le Groupe d'étude reconnaît cependant que, pour les décisions portant sur les grandes orientations, le recours à l'ensemble du comité de direction ou au Conseil plénier présente certains avantages.

Compte tenu de ce qui précède, Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'examiner les pouvoirs de décision du CRTC dans le domaine de la radiodiffusion, afin de déterminer s'il conviendrait de modifier la loi de manière à adopter la règle selon laquelle "celui qui entend la cause est seul responsable de la décision".

CCRT : Composition du Conseil

Dans son rapport, le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation relevant du Groupe de travail ministériel fait observer que l'industrie et les groupes de travailleurs reconnaissent la nécessité de cet organisme mais regrettent que ses procédures soient lentes et souvent trop judiciaires. En outre, le rapport indique qu'un secteur industriel important et un syndicat lui ont déclaré qu'il fallait rendre la composition du Conseil plus représentative, afin de donner une dimension plus pratique à ses travaux en atténuant le côté juridique et procédurier, qui est actuellement privilégié.

Le Groupe d'étude a noté un autre problème qui, à son avis, devrait être examiné dans le contexte des rapports du gouvernement avec le CCRT. Au cours de nos consultations, nous avons été frappés par la divergence entre l'opinion que les employeurs et les représentants des travailleurs se font du CCRT. Les premiers -- qu'il s'agisse de petites ou de grandes entreprises -- lui reprochent de prendre parti pour les travailleurs, le plus souvent..... En revanche, lorsque

nous avons discuté avec eux, ces derniers nous ont dit estimer que le CCRT se montrait en général équitable, malgré quelques critiques à l'égard de la longueur et du formalisme excessifs de ses procédures.

L'arbitrage des conflits de travail est un domaine complexe et difficile, et il est inévitable que les décisions du CCRT soient perçues différemment par les diverses parties en cause. Néanmoins, l'écart manifeste entre l'idée que les employeurs et les travailleurs se font de cet organisme donne à penser que le gouvernement devrait peut-être en revoir la composition. Sur ce plan, le Groupe d'étude constate que, depuis 1973, les membres à plein temps du CCRT ne sont pas représentatifs (il s'agit essentiellement de praticiens des relations industrielles et de quelques avocats). Nous constatons également qu'une étude de la Commission de la réforme du droit, publiée en 1980, avait proposé, tout comme le rapport du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation, de modifier la composition du Conseil pour le rendre plus représentatif, à l'exemple de certains conseils provinciaux des relations du travail.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les avantages du CCRT, compte tenu des préoccupations dont font état notre rapport et le rapport du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP) : Coûts et recouvrement des coûts

La CRTFP a pour mandat d'administrer la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique de 1967 qui établit un système de négociation collective et d'arbitrage des griefs au sein de la Fonction publique fédérale. Les règlements de la CRTFP s'appliquent à environ 216,000 employés fédéraux. En comparaison, ceux du CCRT, en vertu du Code canadien du travail, touchent environ 600,000 employés des entreprises du secteur privé et de certaines sociétés de la Couronne relevant de la compétence fédérale.

En 1984, le coût d'administration de la CRTFP a été de quelque 50 $ par personne employée dans la fonction publique, soit environ cinq fois plus que pour le CCRT. Cette différence s'explique dans une certaine mesure par le fait que la CRTFP accomplit certaines fonctions dont la CCRT

est dispensée, notamment la gestion du Bureau de recherches sur les traitements, la prestation de services de médiation et de conciliation, et des fonctions d'arbitrage des griefs plus étendues. Le Bureau de recherches sur les traitements accapare à lui seul environ 40 % du budget de la CRTFP. Ses dépenses ont été d'environ 3.9 millions de dollars en 1984-1985.

L'intégration de la CRTFP et du CCRT en une seule commission des relations de travail permettrait peut-être de faire des économies au chapitre de l'administration. Nous n'y sommes cependant pas favorables, compte tenu des lois actuelles. De l'avis du Groupe d'étude, toute économie administrative sera vraisemblablement mineure et les avantages seront de loin supérieurs aux inconvénients de l'intégration. À cet égard, les représentants des employeurs et des travailleurs que nous avons rencontrés -- tant du secteur privé que du secteur public -- étaient généralement défavorables à l'intégration des deux organismes compte tenu des lois actuelles. Cette opposition pourrait sans doute être réduite dans une certaine mesure si l'éventuelle intégration comportait la création de deux comités chargés respectivement des relations de travail au sein des secteurs public et privé. Mais, selon le Groupe d'étude, la désapprobation de la plupart des groupes d'employeurs et de travailleurs à l'égard d'une commission unique, quelle qu'en soit la forme, demeurera sans doute très forte, tant que les mandats et les régimes de négociation collective auxquels sont soumis les employeurs des secteurs public et privé resteront sensiblement différents.

Comme nous venons de l'indiquer, environ 40 % des dépenses de la CRTFP concerne le Bureau de recherches sur les traitements. Ce service mène des recherches et des enquêtes qui permettent de comparer les traitements et les conditions de travail en vigueur dans les secteurs public et privé pour des emplois comparables. Les employeurs et les groupes de travailleurs ont recours à ces services aux fins de leurs négociations collectives.

À l'heure actuelle, les utilisateurs n'ont rien à verser. Pour les raisons énoncées à la section intitulée "Autres questions d'intérêt général", le Groupe d'étude considère qu'en règle générale, la politique de recouvrement des coûts devrait être mise en oeuvre avec prudence par les organismes de réglementation. Cependant, dans le cas présent, les utilisateurs ont le choix d'avoir recours aux

services du Bureau ou de faire appel à d'autres fournisseurs de données pour documenter leurs négociations collectives. Les représentants des travailleurs à nos consultations ont fait valoir qu'un des inconvénients du système de recouvrement des coûts serait d'amener les employeurs et les groupes de travailleurs à utiliser des sources de données différentes, ce qui allongerait le processus de négociation collective.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de recouvrer directement auprès des usagers une partie des dépenses du Bureau de recherches sur les traitements, par souci de justice et pour pouvoir mieux mesurer la valeur des services qu'offre le Bureau.

Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)

La CCDP administre la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui condamne dix motifs de discrimination. Ce texte législatif s'applique aux ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'aux sociétés privées de compétence fédérale. La CCDP remplit des fonctions extrêmement variées : elle publie des directives d'application de la loi, fait enquête sur les plaintes, nomme les conciliateurs, approuve ou rejette les règlements intervenus et fait arbitrer certains cas par des tribunaux indépendants créés spécialement. D'autre part, la Commission tient le public informé dans l'espoir de réduire la discrimination. Elle fournit également des conseils aux plaignants qui comparaissent devant un tribunal et comparaît elle-même pour défendre l'"intérêt public".

Dans son rapport, le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation fait remarquer qu'à cause de l'ampleur des rôles de la CCDP (elle sensibilise, tranche les litiges et fait respecter la Loi) "ses activités sont perçues avec appréhension par ceux qu'elle régit car, estiment-ils, elle ne tient pas suffisamment compte du coût ou des difficultés que suppose l'application de la loi". Le rapport fait également état des craintes des employeurs qui estimaient que leurs droits en matière de gestion des ressources humaines sont soumis à des restrictions trop sévères, que la CCDP semble favoriser les plaignants, et que les retards et l'incertitude constituaient des problèmes sérieux.

Les consultations que nous avons eues avec des représentants du secteur privé confirment qu'un grand nombre

d'employeurs -- gros et petits -- mettent en doute la justice fondamentale du processus suivi par la CCDP et estiment qu'elle favorise par trop les plaignants. Quelques-uns de nos interlocuteurs se sont prononcés en faveur d'une abolition et d'un recours aux tribunaux pour régler les plaintes. Cependant, la majorité des employeurs consultés par nous se sont dits favorables au maintien de la Commission, mais ils souhaitent que des mesures soient prises pour assurer une égalité de traitement entre les plaignants et les défendeurs.

Voici certaines observations que nous avons à formuler au sujet de la CCDP :

a. Certaines des inquiétudes soulevées par le processus de fonctionnement de la CCDP ont trouvé réponse dans les récentes modifications à la Loi sur les droits de la personne (Loi C-27, promulguée en juin 1985). En particulier, lorsque la Commission décide qu'une plainte est justifiée, il ne lui revient plus de nommer les membres du tribunal qui tranchera l'affaire. Le processus d'enquête qui, d'après les employeurs, favoriserait fréquemment le plaignant est désormais sujet au règlement et subordonné à l'approbation du Cabinet.

b. Beaucoup de personnes se sont dites préoccupées de ce que les plaignants soient totalement dispensés des frais d'instruction.

c. Au cours des consultations, de nombreuses critiques ont porté sur des retards importants dans l'instruction des plaintes.

d. Le Groupe d'étude est d'accord avec ceux de ses interlocuteurs qui jugent injuste à l'égard du défendeur le fait qu'on révèle publiquement le contenu d'une plainte avant même que la Commission ne l'ait officiellement examinée. La publication de ce qui peut être une plainte peu sérieuse ou vexatoire est susceptible de porter un préjudice grave et injustifié à la réputation d'un particulier ou à l'image de marque d'un employeur.

Intégration de la Commission du tarif, du Tribunal canadien des importations et de la Commission du textile et du vêtement

Le gouvernement a annoncé en mai 1985 sa décision de principe d'intégrer la Commission du tarif, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement. Sa déclaration était en substance la suivante :

> Il existe des similitudes entre les mandats de plusieurs organismes d'examen des importations, de sorte qu'une bonne partie des compétences requises pour l'exercice de leurs fonctions pourraient être mises en commun. Le gouvernement se propose donc de regrouper le Tribunal canadien des importations, la Commission du tarif et la Commission du textile et du vêtement. Le caractère "tribunal d'accès facile" de l'actuelle Commission du tarif sera conservé. Les ministres élaboreront un projet détaillé pour l'application de cette décision de principe.

Le projet d'intégration de ces trois organismes ayant droit de regard sur les importations soulève des questions fondamentales d'application quant aux fonctions visées et à la manière de les organiser. Un comité interministériel de fonctionnaires étudie actuellement ces questions dans le cadre de l'élaboration du plan détaillé de mise en oeuvre. Le Groupe d'étude s'appuie sur le résultat de ses consultations pour présenter les observations suivantes qui, espère-t-il, seront utiles à l'élaboration de ce plan :

a. Toutes les fonctions d'enquête actuellement exercées par les trois organismes de contrôle des importations devraient être dévolues aussi au nouvel organisme. À cet égard, nous constatons que tous trois exercent actuellement deux types de fonctions : les enquêtes économiques générales et les enquêtes sur les préjudices matériels particuliers.

b. Le futur tribunal pourrait être conçu de façon à comporter un groupe distinct chargé de s'occuper des préjudices matériels liés aux biens et services vendus à perte ou subventionnés, en particulier si ces questions (dont s'occupe actuellement le Tribunal canadien des importations) prennent une importance accrue,

comme on s'y attend, à cause de la prochaine série des négociations du GATT qui sera axée sur la réduction des obstacles aux échanges commerciaux de services. Il serait peut-être aussi souhaitable d'envisager de créer des jurys distincts chargés de traiter les questions qui relèvent actuellement de la Commission du textile et du vêtement et de la Commission du tarif.

c. La question de savoir si la fonction d'appel actuelle de la Commission du tarif devrait être confiée au nouvel organisme est d'une importance certaine. Cette fonction a un caractère judiciaire et elle implique l'interprétation des lois douanières, car elle consiste, à l'occasion, à trancher les appels interjetés des décisions de Revenu Canada portant sur la classification et la valeur imposable des biens importés. Elle a peu de rapport avec la conduite d'enquêtes sur les préjudices causés ou d'enquêtes générales. Les propositions en cours d'élaboration qui ont pour objet de réorganiser la Cour canadienne de l'impôt, et d'en faire un système à deux niveaux, pourraient être l'occasion de transférer la fonction d'appel au niveau inférieur et moins officiel de ce système. En revanche, il serait tout à fait justifié de conserver la fonction d'appel au futur organisme de contrôle des importations. À cet égard, l'industrie semble, en général, satisfaite de la manière dont cette fonction a été remplie, que les sociétés apprécient particulièrement le rôle de "tribunal d'accès facile" adopté par la Commission du tarif, et que le gouvernement s'est engagé à n'y rien changer.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage que la fonction d'appel actuellement exercée par la Commission du tarif soit conservée au futur organisme de contrôle des importations dont la création est envisagée, à moins qu'il soit démontré clairement que le transfert de cette fonction à une nouvelle cour de l'impôt, à deux niveaux, permettra de préserver le rôle de "tribunal d'accès facile" exercé par la Commission du tarif.

ORGANISMES ET RÉFORME : CONCLUSIONS

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le présent rapport ne vise pas la totalité des questions relatives à la réforme de la réglementation. Le Groupe d'étude s'est essentiellement attaché aux rapports entre les organismes de réglementation et le gouvernement. Conformément au mandat, le Groupe s'est davantage occupé des questions de forme que de fond. D'autres aspects importants -- touchant le contenu des textes et l'exécution des programmes de réglementation par les ministères -- ont été examinés par le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

En conclusion, le Groupe d'étude a deux observations à formuler en ce qui concerne le rôle des organismes de réglementation dans le contexte plus large de la réforme.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'adoption par le gouvernement d'une politique générale d'intervention en matière de réglementation, qui prendrait la forme d'un énoncé de principes, ainsi que le propose le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation, pourrait fournir un cadre général à la mise en oeuvre d'un grand nombre des propositions renfermées dans le présent rapport. À cet égard, nous sommes conscients du fait que nos suggestions visant à limiter le rôle des organismes dans l'élaboration de la politique -- par des examens périodiques obligatoires de leurs mandats, des directives d'orientation et une participation accrue du gouvernement à l'approbation de leurs règlements -- ne seront utiles que si le gouvernement et le Parlement jouent un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique de réglementation.

Si le gouvernement désire adopter une politique générale d'intervention en matière de réglementation, il serait important, de l'avis du Groupe d'étude, d'examiner avec soin les différences et les similitudes entre les ministères et les organismes en tant qu'instruments d'exécution des fonctions de réglementation. Compte tenu du cadre général proposé pour la définition du rôle des organismes de réglementation, le Groupe d'étude a suggéré que leurs tâche soient limitées autant que possible à l'arbitrage de certaines questions et qu'elles conservent beaucoup d'autonomie vis-à-vis du gouvernement en ce qui concerne la prise de telles décisions. Si cette démarche est acceptée, les principes qui gouvernent la responsabilité des organismes de réglementation devront nécessairement être

différents de ceux des ministères fédéraux, en particulier pour ce qui est de la prise de décisions. Selon le Groupe d'étude, il conviendrait de reconnaître explicitement cette situation au moment de définir le rôle des organismes de réglementation dans le cadre plus général de la politique canadienne de réglementation.

CONSULTATIONS

Phillip Lynd	Rogers Telecommunications Toronto
Beverly Briggs	Expert-conseil Pickering
Prof. Hudson Janisch	Avocat Toronto
Keith Dixon	Association des importateurs canadiens Toronto
Meline Batten Tom Ryan	Canadian Radio Common Carriers Association Toronto et St. John's
Jacques Proulx	MS Mirabel Services Montréal
Nicole Lemieux	Hydro-Québec Montréal
Michèle Gouin	Hemens Harris Montréal
Bernard Cloutier	Régie de l'électricité et du gaz Montréal
John Carty W.G. Endicott G. Manning	CP Air Vancouver
Jack McMahon	Transwest Helicopters Port Coquitlam
John Lutes	Avocat Vancouver
Peter Butler	Avocat Vancouver
Juge Gibbs	Vancouver

J.G. Stabback	Banque royale du Canada Calgary
Don McDougall	Custom Helicopter Calgary
Darshan S. Kailly	Canadian Freightways Calgary
Art Price	Independent Petroleum Association Calgary
John Rooke	Avocat Calgary
John Major	Avocat Calgary
Dennis Hart	Avocat Calgary
Robert P. Engle	Northwest Territorial Airways Yellowknife
Jack Heath	NWT Public Utilities Board Yellowknife
Dennis Prince	Yukon Chamber of Mines Whitehorse
Bill Dunbar	NorthwestTel Whitehorse
Marvin Taylor	White Pass and Yukon Corporation Whitehorse
Ken MacKinnon	Northern Television Systems Whitehorse
Joe Sparling	Air North Charter and Training Whitehorse
Diane Granger	Yukon Water and Utilities Board Whitehorse
Ross Priest	Carpenters Union Local 2499 Whitehorse

Joe Muff	Alkan Air Whitehorse
Prof. John Meisel	Université Queen's Kingston
Jim Bennett	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Willowdale
Lynne Hall	Expert-conseil Toronto
Ken Culver	Rio Algom Limited Toronto
Norman Aspin J.E. Wilson	Association nucléaire canadienne Toronto
Brian Armstrong	Avocat Toronto
John K. Archambault	TransCanada Pipeline Ltd. Toronto
Eleanore Smith	Avocat Toronto
Prof. Reine Peterson	Université York Toronto
Jim Conrad	Expert-conseil Toronto
Peter S. Grant	Avocat Toronto
David Bond Pierre Nadeau Wayne Stacey	Association canadienne des radiodiffuseurs Ottawa
Al Kapty	Trans North Air Whitehorse
Burrell W. Flower	Canadian UK Freight Conference Montréal

R. Colossimo	Federal Employers in Transportation and Communication Organizations Montréal
Renald G. Schmidt R.A. Leblanc	Corporation Provost Ltée Montréal
Ernie Saunders R. Fenton	Bell Canada Montréal
Rick Richard Jim O'Shanahan	Acadia Air Halifax
Ian Kilpatrick	Newfoundland Capital Corporation Dartmouth
Ellwood Dillman	Scotia Investments Halifax
Prof. Richard Schultz	Université McGill Montréal
Ken Maclaren	Association canadienne du camionnage Ottawa
Ken McDonald David McKendrick	Association canadienne des consommateurs Ottawa
Michael Hind-Smith Suzanne Cornell	Association canadienne de télévision par câble Ottawa
M. Kynes	Pollution Probe Ottawa
Rodney Bell	Monserco Mississauga
Laurent Thibault Graham Hughes	Association des manufacturiers canadiens Toronto
Mr. Pappalardo R. Wedge J.T. Bulger	City Express Toronto

J. McCracken	Board of Trade of Metro Toronto Toronto
Colin Campbell	Avocat Toronto
Doug Gray	Avocat Toronto
C.R.O. Munro	C.P. Limited Montréal
Charles Sirois	Télésystème National Québec
Melville Baillet	Loomis Courier Vancouver
John Trickett	Consoltex Montréal
Tass Grivakes	Avocat Montréal
Dick Martin	Congrès du travail du Canada Ottawa
Ian Smythe	Canadian Petroleum Association Ottawa
Geoffrey Hale	Organisation canadienne des petites entreprises Toronto
Dale Botting	CFIB Regina
Sam Horton	Ontario Hydro Toronto
J. Donnelly Terence Wardrop	Énergie atomique Ottawa
Ian McNabb Glen Hills	Association canadienne du gaz Ottawa

Andrew Roman	Canadian Public Advocacy Institute Energy Probe Toronto
Eric Barry Tim Page Elizabeth Siwicki	Institut canadien des textiles Ottawa
G.P. MacPherson	Corporation House Ltd. Ottawa